

ARTIGOS

Submetido 20-01-2025. Aprovado 17-07-2025

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editor Associado: Felipe Gonçalves Brasil

Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v31.n2.92803>

GESTORES DE NÍVEL DE RUA: DESVENDANDO UM CONCEITO CENTRAL PARA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Street-level managers: Unveiling a central concept for analyzing public policy implementation

Gestores a pie de calle: Desvelar un concepto central para analizar la aplicación de las políticas públicas

Anat Gofen¹ | anat.gofensarig@gmail.com | ORCID: 0000-0002-4438-8655

Gabriela Spanghero Lotta² | gabriela.lotta@gmail.com | ORCID: 0000-0003-2801-1628

Gabriela Thomazinho^{*2} | gabriela.thomazinho@gmail.com | ORCID: 0000-0001-5599-723X

*Autora correspondente

¹Hebrew University of Jerusalem, Faculty of Social Sciences, Jerusalem, Israel

²Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Enquanto diversos estudos exploraram a implementação de políticas públicas olhando para o trabalho dos burocratas de nível de rua em organizações da linha de frente, a gestão dessas organizações é pouco estudada. Para explorar aspectos da gestão na implementação, este artigo foca os atores responsáveis pela gestão dos burocratas de nível de rua e das organizações de nível de rua, os “gestores de nível de rua”. A análise é baseada em entrevistas com gestores de nível de rua israelenses dos setores de educação, assistência social e segurança e na análise da literatura brasileira sobre diretores escolares e gestores de centros de saúde. Os achados incluem uma discussão sobre suas dinâmicas particulares e como quatro de suas funções de gestão são exercidas na relação com subordinados e com a clientela da política. As funções são de tradução, sincronização, mobilização e resolução de lacunas. Os achados contribuem para compreender quais são as especificidades e desafios dos gestores de nível de rua.

Palavras-chave: gestores de nível de rua, implementação de políticas, organizações de linha de frente, burocracia de nível de rua, gestores intermediários.

ABSTRACT

Although numerous studies have explored policy implementation in street-level work within frontline organizations, the management of policy implementation has often been overlooked. To explore the managerial aspects of implementation, this study focuses on heads of street-level organizations as a distinctive tier of public management, termed here “street-level management.” The analysis used interviews with Israeli street-level managers from the education, social welfare, and policing sectors and Brazilian research about school directors and health center managers. The findings encompass a discussion of the particular dynamics and how four management functions are exercised in the relationships with subordinates and the policy clientele. The functions

are translation, synchronization, mobilization, and gap resolution. The findings contribute to understanding the specificities and challenges of street-level managers.

Keywords: street-level managers, policy implementation, frontline organizations, street-level bureaucracy, middle managers.

RESUMEN

Mientras que numerosos estudios han analizado la implementación de políticas según se manifiesta en el trabajo de calle dentro de las organizaciones de primera línea, la gestión de la implementación de políticas ha sido a menudo pasada por alto. Para explorar los aspectos de gestión de la implementación, este estudio se centra en los directores de las organizaciones de calle como un nivel distintivo de la gestión pública, denominado aquí “gestión de calle”. El análisis se basa en entrevistas con directivos israelíes de los sectores de educación, asistencia social y policía, y en estudios brasileños sobre directores de escuelas y centros de salud. Los resultados abarcan un análisis de su dinámica particular y de cómo se ejercen cuatro de sus funciones de gestión en la relación con los subordinados y en la relación con la clientela política. Las funciones son la traducción, la sincronización, la movilización y la resolución de diferencias. Las conclusiones contribuyen a comprender las especificidades y los retos de los gestores de calle.

Palabras clave: gestores de calle, implementación de políticas, organizaciones de primera línea, burocracia de calle, gestores intermediarios.

INTRODUÇÃO

As organizações públicas que entregam serviços diretamente aos destinatários das políticas têm um papel central na sua implementação. Essas organizações de linha de frente possuem três características essenciais: são o *locus* de iniciativa organizacional, desempenham diversas tarefas de maneira autônoma e enfrentam desafios de supervisão direta na entrega de serviços (Smith, 1965). O trabalho seminal de Lipsky (2010) aprofundou essa perspectiva ao defini-las como organizações de nível de rua (ONRs), uma subcategoria da administração pública. Desde então, vários estudos analisaram o papel dos burocratas de nível de rua (BNRs) na implementação de políticas por meio de interações diretas com os usuários, tornando-se os atores mais próximos dos cidadãos (Brodkin, 2007; Gofen et al., 2019; Gofen & Lotta, 2021).

No entanto, o foco predominante nas interações diretas frequentemente negligencia a gestão das ONRs (Gassner & Gofen, 2018), apesar da relevância apontada por Lipsky (2010): “Se o público deseja impactar a entrega de políticas, deve olhar para gestores e formuladores de políticas, não apenas para os trabalhadores individuais” (p. 212). Embora muitos estudos tenham explorado a discricionariedade dos BNRs (Brodkin, 2007; Lipsky, 2010; Lotta & Kirschbaum, 2021; Tummers & Bekkers, 2014), a gestão de linha de frente, ocupada pela posição mais alta nas ONRs, recebeu menos atenção acadêmica (Gassner & Gofen, 2018, 2019). Essa gestão é diretamente responsável pela entrega de serviços públicos e pela reconciliação de objetivos estratégicos com demandas operacionais (Gatenby et al., 2015). Pesquisas recentes destacaram sua influência crítica sobre os BNRs (Grøn et al., 2020; Henderson & Borry, 2020; Keulemans & Groeneveld, 2019; Møller & Grøn, 2024; Zhang et al., 2022), seu papel no

desenvolvimento do profissionalismo híbrido (Breit et al., 2016) e na promoção de mudanças na linha de frente (Gofen et al., 2023).

Este estudo explora o conceito de gestão de nível de rua (Gassner & Gofen, 2018) como um tipo de gestor intermediário e detalha suas funções e dinâmicas próprias com base em uma análise comparativa entre estudos de caso em Israel e a literatura brasileira que avalia o trabalho de gestores. As perguntas de pesquisa a que buscamos responder são: Quais as funções do gestor de nível de rua em relação a seus subordinados e à clientela da política? Quais são as dinâmicas de trabalho próprias desses gestores?

O artigo está dividido em seis seções. Após esta introdução, apresentamos a literatura sobre gestores intermediários, implementação de políticas públicas e o conceito de gestor de nível de rua. A terceira seção apresenta os métodos utilizados. A quarta seção apresenta os resultados relativos à pergunta de pesquisa: Quais as funções do gestor de nível de rua em relação a seus subordinados e à clientela da política? A quinta seção apresenta os resultados relativos à pergunta: Quais são as dinâmicas próprias desses gestores? Por fim, fechamos o artigo com uma conclusão.

GESTOR DE NÍVEL DE RUA: UM TIPO DE GESTOR INTERMEDIÁRIO

Os gestores intermediários (GIs), também chamados de burocratas de médio escalão (BME), são responsáveis por ligar os níveis estratégicos e operacionais das organizações (Cavalcante & Lotta, 2015; Floyd & Wooldridge, 1992; Hales, 2006; Mintzberg, 1980; Thomas & Linstead, 2002). Esse grupo heterogêneo inclui chefes de departamentos funcionais, gestores de projetos, gestores regionais, entre outros (Floyd & Wooldridge, 1994). Pesquisadores frequentemente identificam subgrupos de GIs, como aqueles no núcleo operacional (Currie & Procter, 2005; McGurk, 2009; Richards & Duxbury, 2015). Outros ainda analisam os GIs que interagem com ambientes externos, gerenciando relações interorganizacionais (Cavalcante et al., 2018; Floyd & Wooldridge, 1997).

Floyd e Wooldridge (1994) destacaram o papel dos GIs na implementação de estratégias, incluindo planejar, coordenar unidades, direcionar subordinados e monitorar o desempenho (Hales, 2006). Sua influência é bidirecional: descendente, ao traduzir estratégias em planos e promover adaptabilidade (Currie & Procter, 2005; Floyd & Wooldridge, 1992), e ascendente, ao sintetizar informações para a alta gestão e propor alternativas estratégicas (Chen et al., 2014; Meynhardt & Diefenbach, 2012).

Embora sejam considerados agentes de mudança (Balogun, 2003; Gatenby et al., 2015), os GIs também podem resistir a transformações organizacionais (Dopson & Neumann, 1998). Apesar de avanços na literatura sobre GIs em organizações públicas, há lacunas na compreensão de seus diferentes tipos (Cavalcante et al., 2018). Gassner e Gofen (2018) propuseram a categoria de gestores de nível de rua (GNRs) como um tipo específico de GI que lidera organizações provedoras de serviços públicos, como escolas e hospitais. Esse tipo é o nível hierarquicamente mais baixo da gestão intermediária e que lidera ONRs responsáveis pela entrega direta de políticas a cliente das políticas públicas. São exemplos os diretores de escolas, diretores de unidades básicas de saúde ou de hospitais, entre outros.

Diferentemente dos BNRs que lidam com demandas individuais, os GNRs trabalham com um público-alvo coletivo, que tem características gerais e abrangentes. Por exemplo, diretores de

escola precisam tomar decisões baseadas no perfil médio de seus alunos, e não em cada caso individualmente. Nesse sentido, [Gassner e Gofen \(2018\)](#) propuseram que, em vez de tomar decisões para cidadãos-clientes, os GNRs atuam para uma determinada clientela da política pública. Além disso, os GNRs buscam construir relações recíprocas com sua clientela por meio de três estratégias principais: a compreensão contextual da clientela (qual seu perfil médio), o engajamento com a clientela (como interagir e conseguir adesão) e a comunicação bidirecional com a clientela (como receber e transmitir informações).

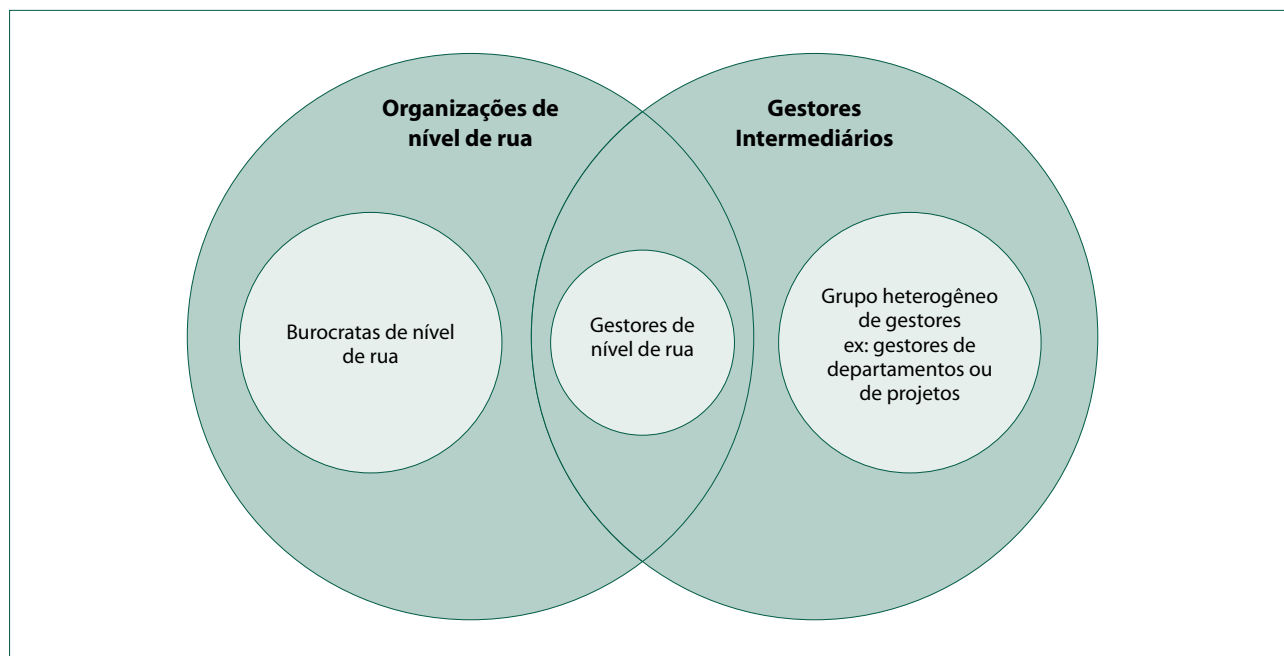
Além de se relacionarem com uma clientela, os GNRs têm como atribuição central realizar articulações verticais, ou seja, relacionar-se tanto com os atores hierarquicamente superiores como com seus subordinados – que são, em geral, BNRs e outros agentes implementadores de *back office* das ONRs. Nesse sentido, os GNRs devem navegar entre a operacionalização de políticas de cima para baixo, decididas por autoridades eleitas e burocratas de mais alto escalão, e a entrega direta de serviços realizada pelos BNRs. Essa articulação vertical não é simples, dadas as características dos BNRs a quem devem gerenciar. Isso porque os BNRs possuem alta discricionariedade, e têm como função traduzir as políticas públicas e tomar decisões em um ambiente de constante pressão e recursos insuficientes, frequentemente divergindo das intenções formalizadas das políticas ([Lotta, 2015](#)). Essas características geram várias dificuldades gerenciais, observadas, por exemplo, por [Lipsky \(2010\)](#): “Embora se espere amplamente que a burocracia de nível de rua exerça discricionariedade no curso de seu trabalho, os gestores devem criar maneiras de garantir a responsabilização no nível de rua” (p. 232, tradução nossa).

Outra diferença importante entre os BNRs e os GNRs diz respeito às principais funções desempenhadas por esses gestores. Enquanto os primeiros têm como foco central traduzir as políticas públicas para tomar decisões concretas alocativas na interação com usuários ([Lotta, 2015](#)), os gerentes de nível de rua desempenham diversas funções de gestão. Por exemplo, exercem as funções de tradução de decisões políticas formais em planos de trabalho que consideram o contexto da clientela local, adaptação das políticas proporcionando reformulações que dão conta de lacunas identificadas durante a implementação, mobilização de voluntários que ajudam a coproduzir a política e articulação com superiores com objetivo de mudar a política formal para que ela seja mais adequada à clientela ([Gassner & Gofen, 2018](#)). Os GNRs operam dentro de processos constantes de mediação – entre seus superiores e subordinados de nível de rua, entre recursos insuficientes e demandas de conclusão de tarefas, e entre a agenda do Estado e as necessidades das clientelas das políticas públicas.

Dada essa pluralidade de relações e de tarefas, uma característica fundamental dos GNRs é que seu trabalho é difícil de desenhar e de monitorar, pois é caracterizado por considerável nível de discricionariedade e autonomia, derivadas, em parte, da independência prática que os GNRs possuem ao tomar decisões que frequentemente diferem das decisões tomadas por outros gestores em escalões mais altos das políticas públicas e pela própria natureza do trabalho dos BNRs. A gestão de nível de rua articula as diversas vozes (cidadãos, comunidade, BNRs) e prioriza a implementação de uma política em detrimento de outra ([Brodkin, 2013](#)).

A Figura 1 mostra a posição dos GNRs entre outros tipos de atores do serviço público.

Figura 1 – Diagrama conceitual



Embora estudos recentes apontem a importância desses GNRs, ainda são escassas, especialmente no Brasil, pesquisas que mostrem as especificidades de seu trabalho. Analisar o perfil e atuação dos GNRs é essencial para avançar nos estudos sobre implementação de políticas públicas. É necessário melhor compreender não só como eles se relacionam com a clientela das políticas, mas também com seus subordinados, os BNRs.

MÉTODOS

Para explorar os aspectos gerenciais da implementação de políticas, este estudo foca as funções dos GNRs em relação a seus subordinados e à clientela da política. O procedimento de pesquisa foi dividido em duas fases. A primeira foi a análise de documentos de políticas e entrevistas com GNRs israelenses que atuavam em três diferentes setores de políticas: policiamento, educação e serviços sociais. A segunda fase consistiu na análise de pesquisas brasileiras sobre GNRs nos setores de educação e saúde, para analisar dedutivamente se as mesmas funções gerenciais poderiam ser encontradas nesse contexto nacional distinto e, a partir disso, construir uma abordagem conceitual e analítica para compreender os GNRs. A lógica por trás desse desenho de pesquisa permite uma análise intersetorial das ONRs, refletida nos diferentes contextos nacionais, serviços públicos, ambientes de trabalho e profissões relevantes para os setores de políticas selecionados. Nos parágrafos a seguir, primeiro descrevemos a fase 1 e, em seguida, a fase 2.

Na fase 1, foi empregado um desenho qualitativo para compreender os componentes, dimensões e dinâmicas da gestão de nível de rua (Denzin & Lincoln 2011). Este estudo utilizou entrevistas semiestruturadas com chefes de delegacias de polícia (32 entrevistados), diretores de escolas (25 entrevistados) e gestores de equipamentos de serviços sociais (21 entrevistados). As entrevistas foram realizadas por uma das autoras durante três anos de coleta de dados em Israel. Os participantes foram selecionados intencionalmente para representar cada setor de políticas das ONRs de maneira variada. As entrevistas incluíram perguntas sobre histórico profissional, trajetória de carreira, informações sobre a organização que gerenciavam, seu trabalho diário, dificuldades enfrentadas e processos de tomada de decisão.

O processo de codificação foi iterativo e envolveu a análise de vários dados, códigos e esquemas emergentes (Hammersley & Atkinson, 1995). A análise incluiu duas metodologias — *grounded theory* (Strauss & Corbin, 1990) e análise baseada em narrativas (Clandinin & Connelly, 2000). Primeiro, por meio da *grounded theory*, as características, componentes e dinâmicas da gestão de nível de rua emergiram diretamente dos dados. Em seguida, a análise baseada em narrativas foi empregada para manifestações específicas da gestão da implementação de políticas, evidenciando experiência dos GNRs. O *software* Atlas.ti foi usado para codificação e análise das entrevistas transcritas. De acordo com Strauss e Corbin (1990), o primeiro passo envolveu a “codificação aberta”. Em seguida, aplicou-se a “codificação axial” para agrupar códigos discretos em torno de “eixos” específicos (Strauss & Corbin 1990).

Resumidamente, a análise dos dados identificou quatro funções gerenciais dos GNRs em relação a seus subordinados e à clientela: i) tradução; ii) sincronização; iii) mobilização; e iv) resolução de lacunas. Também foi possível identificar três dinâmicas próprias dos GNR: i) importância da visão pessoal; ii) centralidade da gestão de desempenho; e iii) dualidade de supervisores.

A segunda fase consistiu em identificar se as funções gerenciais e dinâmicas da gestão de nível de rua reconhecidas nas entrevistas israelenses também poderiam ser encontradas em pesquisas brasileiras sobre GNRs. Para isso, escolhemos dois campos de políticas públicas nos quais há um conjunto substancial de pesquisas brasileiras sobre GNRs — mesmo que não sejam comumente denominados assim. Os campos escolhidos foram as políticas de educação e saúde.

Na educação, os GNRs são os diretores escolares e, nas políticas de saúde, os gestores de centros de saúde. Ambos os atores são amplamente estudados em campos específicos, focando diferentes elementos, como perfil, formação, desafios, práticas etc. Selecionamos 12 textos brasileiros que focaram as funções gerenciais desses grupos de profissionais (Tabela 1). A seleção dos textos ocorreu da seguinte maneira: i) foi realizada uma busca no *Google Scholar* de textos sobre diretores escolares e gestores de unidades de saúde; ii) a partir da leitura do resumo, foram selecionados textos que versavam sobre as funções gerenciais dos GNR em questão. Após selecionar os textos, analisamos de maneira dedutiva se as quatro funções gerenciais — tradução, sincronização, mobilização e resolução de lacunas — e as dinâmicas próprias dos GNR também foram identificadas e descritas pelos pesquisadores. Identificamos as quatro funções gerenciais e as três dinâmicas dos GNRs na literatura selecionada.

Tabela 1 – Seleção de textos brasileiros que abordam as funções de gestão de profissionais nas áreas de educação e saúde

FUNÇÕES DE GESTÃO	PERSPECTIVA DOS SUBORDINADOS	PERSPECTIVA DA CLIENTELA
Tradução	EDUCAÇÃO Oliveira, 2013 Luiz et al., 2016 SAÚDE Vanderlei, 2005	EDUCAÇÃO Exner, 2021 Caballero, 2020 SAÚDE Cubas, 2005 Vanderlei e Almeida, 2007 Vanderlei, 2005
Sincronização	EDUCAÇÃO Luiz et al., 2016 Vieira e Bussoliti, 2018 HEALTH Vanderlei, 2005	EDUCAÇÃO Exner, 2021 HEALTH Cubas, 2005 Fernandes et al., 2009 Vanderlei, 2005
Mobilização	EDUCAÇÃO Luiz et al., 2016 Exner, 2021 Paixão, 2017 Vieira e Bussolotti, 2018 SAÚDE Cubas, 2005 Vanderlei, 2005 Vanderlei e Almeida, 2007	EDUCAÇÃO Exner, 2021 Soares et al., 2022 SAÚDE Cubas, 2005 Lima, 2019 Vanderlei, 2005
Resolução de lacunas	EDUCAÇÃO Exner, 2021 Luiz et al., 2016 Vieira e Bussolotti, 2018 SAÚDE Vanderlei, 2005	EDUCAÇÃO Exner, 2021 SAÚDE Vanderlei, 2005 Lira, 2022

Por fim, comparamos os achados dos estudos de caso realizados em Israel com aqueles encontrados na literatura brasileira analisada. Encontramos que os GNR dos dois países exercem funções e possuem dinâmicas similares, que foram a base para os resultados apresentados nas próximas seções. Usamos trechos de entrevistas de Israel e dos textos brasileiros para exemplificar as funções gerenciais e as dinâmicas da GNR. Quando utilizado trecho de entrevista de Israel, identificamos se o entrevistado é

da educação (E), de serviço social (S) ou de uma unidade de polícia (P). No caso de textos brasileiros, identificamos o texto e a página da qual retiramos o trecho.

FUNÇÕES DOS GESTORES DE NÍVEL DE RUA

Com base na análise das entrevistas realizadas, identificamos que a gestão de nível de rua abrange quatro funções gerenciais: (1) tradução; (2) sincronização; (3) mobilização; e (4) resolução de lacunas (ver Tabela 2). Cada função é composta por dois conjuntos de atividades gerenciais distintas (a e b). O conjunto (a) reflete as funções gerenciais descendentes bem-documentadas dos GIs, ou seja, a gestão das rotinas de seus subordinados. O conjunto (b) distingue os GNRs como responsáveis pela entrega das políticas em termos de suas interações diretas, contínuas e bastante extensivas com uma clientela local de políticas, vista aqui como um coletivo próprio.

Tabela 2 – Funções gerenciais da gestão de nível de rua

FOCO DA FUNÇÃO	RELAÇÃO COM SUBORDINADOS	RELAÇÃO COM CLIENTELA DA POLÍTICA
1. Tradução	(1a) Preparação de planos de trabalho	(1b) Incorporar necessidades e preferências da clientela
2. Sincronização	(2a) Coordenação e prevenção de conflitos	(2b) Garantir uma perspectiva holística (<i>Gestalt</i>) das políticas entregues simultaneamente
3. Mobilização	(3a) Motivar, monitorar e orientar profissionais	(3b) Recrutamento de voluntários e comunicação com lideranças locais
4. Resolução de lacunas	(4a) Ajustes <i>ad hoc</i>	(4b) Soluções sob medida

(a) Funções de GNR: Relação com subordinados

As funções gerenciais de nível de rua direcionadas aos subordinados foram identificadas em conformidade com a literatura existente. Embora os subordinados dos GNRs sejam variados, há dois grupos mais comuns: BNRs (professores, profissionais da saúde, assistentes sociais, policiais) e gestores de equipe (coordenadores de equipes de BNRs). A seguir, apresentamos cada uma dessas funções.

Tradução (1a): É um processo contínuo de reconfiguração das decisões políticas formais em operações cotidianas. Precede a entrega direta de políticas, refletindo o papel bem-documentado dos GIs em traduzir decisões superiores em tarefas diárias agendadas (Currie & Procter, 2005; Ridder et al., 2006). A entrega de políticas pela linha de frente requer instruções explícitas, detalhadas e consistentes. Por exemplo, um entrevistado israelense argumentou: “Não posso ordenar ao policial instruções gerais como: ‘Temos que reduzir o crime em tal e tal porcentagem’. Eu preciso falar que precisamos fazer ronda aqui e aqui, desta até aquela hora” (P12). Também identificamos esta função em textos

brasileiros. Por exemplo, [Vanderlei \(2005\)](#) descreve uma cena em que uma gestora de unidade de saúde dá instruções detalhadas a seus subordinados:

A enfermeira gerente decidiu junto com a agente comunitária de saúde que ela fosse todos os dias fazer a medicação do paciente portador de hanseníase; a enfermeira gerente decidiu mandar o carro do PSF que estava na visita domiciliar na microárea levar um senhor que estava grave para o hospital na sede do município. (p. 202)

A tradução é essencial nas organizações públicas, especialmente porque as decisões políticas frequentemente são ambíguas e vagas, muitas vezes compreendendo diretrizes contraditórias que emergem de compromissos não resolvidos durante a formulação das políticas ([Bardach, 1977](#); [Barrett, 2004](#); [Harrits & Møller, 2014](#); [Hill, 2003](#); [Matland, 1995](#); [Sabatier, 1986](#); [Winter, 2006](#)).

Sincronização (2a): As atividades dos GNRs precisam de sincronização em dois níveis. Para alcançar os resultados das políticas é necessária cooperação entre diferentes subunidades e trabalhadores. Um chefe de polícia israelense disse: “Por um lado, o tempo de resposta é muito importante. Por outro lado, é importante tratar o evento com profissionalismo, o que leva tempo. Com a carga atual, não é possível exigir as duas coisas” (P20). Também no Brasil foi identificada tal função. Por exemplo, um diretor de escola entrevistado por [Vieira e Bussolotti \(2018\)](#) disse: “O difícil é conciliar, pois cada um tem uma visão da escola, dar uma direção para fazer com que todo mundo ande junto é complicado” (p. 62).

Mobilização (3a): A mobilização aborda os desafios de gerenciar profissionais da burocracia de nível de rua, enquanto o GNR possui experiência substancial com o trabalho de nível de rua. Os GNRs frequentemente se identificam com os desafios do trabalho de nível de rua, pois geralmente já estiveram na posição de seus subordinados. Os GNRs geralmente retratam seus subordinados como parceiros e, portanto, se esforçam para convencer e estabelecer confiança e parcerias de metas, em vez de simplesmente comandá-los: “Há discordâncias frequentes. Elas derivam de diferenças de visões de mundo... Normalmente, faço um grande esforço para chegar a uma resolução acordada... A coerção não pode trazer resultados reais” (S3). Essa identificação e mobilização dos subordinados também foi identificada na literatura brasileira. Por exemplo, um diretor escolar afirmou: “Eu sou professor de matemática também, então nas duas funções eu me identifico” ([Paixão, 2017, p. 91](#)). Os GNRs costumam projetar formas de oferecer aos seus subordinados um ambiente de trabalho mais adequado: “Eu costumo dizer pro grupo que eu sou suporte dele. Que a função da equipe gestora é dar todo o suporte possível e necessário para que o trabalho do professor, da professora tenha sucesso e atinja a criança” ([Exner, 2021, p. 142](#)).

Os GNRs frequentemente retratam seus subordinados como parceiros e, assim, buscam convencer, estabelecer confiança e parcerias de objetivos, em vez de simplesmente comandá-los, alcançando “um acordo com todos” ([Cubas, 2005, p. 280](#)). No campo de educação, gestores brasileiros destacaram a necessidade de gestão democrática: “Eu acredito sim que a escola pode ser gerida de forma democrática, porque é o trabalho conjunto, com todos os envolvidos na escola. E a primeira coisa que se trabalha é a participação, se você não conseguir ter a participação de todos, jamais você vai ter a democracia” ([Luiz](#)

et al., 2016, p. 194). Além disso, os GNRs esperam que seus subordinados de nível de rua tomem iniciativas, inovem e superem desafios: “Está claro para mim que devemos seguir regras e instruções, mas espero que meus funcionários pensem, às vezes, fora da caixa. Os problemas das pessoas são complexos. Sem a busca de soluções inovadoras, poderíamos ser substituídos por robôs!” (S8).

Resolução de lacunas (4a): Aborda as lacunas entre o planejamento e a execução da implementação, que requerem que os GNRs forneçam soluções imediatas e *ad hoc*: “Há todos os tipos de coisas inesperadas que precisam ser resolvidas. Os problemas precisam ser varridos enquanto são pequenos” (P15). Analogamente, um diretor escolar brasileiro afirmou: “Às vezes falta algum recurso que atenda às necessidades dos professores para ministrar as aulas, às vezes é problema que surge de repente, você precisa se virar para resolver” (Vieira & Bussolotti, 2018, p. 60). Os GNRs destacam a importância de interações diretas diárias com seus subordinados de nível de rua para responder em tempo real: “Minha porta está sempre aberta. Eu ouço o que está acontecendo aqui. Pelo menos uma vez por dia eu vou às salas... Não dá para ficar só na sua mesa” (S9). Similarmente, no Brasil, um diretor argumentou: “Você não pode fechar a porta e ficar sossegado. A escola não é esse tipo de lugar. A porta tem que estar sempre aberta, você tem que estar sempre atendendo, sempre chamando” (Exner, 2021, p. 146). Esses gestores veem valor em conversas casuais nos “corredores”. Nas palavras de um diretor brasileiro: “Quando a gente está conversando e surge algum assunto e já começa a discussão e troca de ideias; mesmo nos corredores, que às vezes conversamos, acaba-se tomando algumas decisões ali no corredor, porque eu acho que a gente não pode perder as oportunidades” (Luiz et al., 2016, p. 195).

(a) Funções de GNR: Relação com clientela

Os entrevistados destacam funções frequentemente negligenciadas relacionadas aos usuários das políticas ou, como conceituam Gassner e Gofen (2019), a clientela. Essas funções gerenciais de implementação reforçam as especificações de papel dos GNRs, conforme descrito na documentação governamental, retratando-os como responsáveis pelo estabelecimento e manutenção de canais de comunicação recíprocos com a liderança local da clientela de políticas. As funções gerenciais que atendem à clientela de políticas têm como objetivo demonstrar atenção às preferências e necessidades locais. Embora a capacidade de resposta e conformidade seja amplamente explorada nos estudos de implementação, isso ocorre principalmente em contextos de clientela individual. Em contraste, a gestão de nível de rua, como apresentada aqui, permite a exploração da capacidade de resposta da clientela de políticas quando considerada não apenas como uma coleção aleatória de indivíduos, mas como um coletivo. Essas funções gerenciais também abordam os desafios derivados da gestão de múltiplas políticas entregues simultaneamente.

Tradução (1b): A tradução abrange a transformação de decisões formais de políticas pelos GNRs em resposta às necessidades específicas da clientela de políticas. Isso é possível devido à familiaridade dos GNRs com a clientela local e à experiência em capturar a melhor forma de calibrar políticas formais para as rotinas diárias de nível de rua. Para os GNRs, entregar políticas de acordo com as necessidades específicas da clientela local é algo primário e vital: “[GNR] tem a capacidade de filtrar, priorizar, ver o que é relevante... o que melhor se encaixa na cidade” (P7). De maneira semelhante, um gestor de centro

de saúde disse: “O conhecimento da área e da comunidade, principalmente no sentido de que eu tenho informantes-chave, facilita realizar o planejamento” (Cubas, 2005, p. 280).

É importante destacar que a clientela de políticas não é um grupo homogêneo; ela é composta por subgrupos que diferem em suas necessidades e interesses em relação às políticas. Por exemplo, políticas voltadas para estudantes devem considerar as necessidades específicas daqueles com dificuldades de aprendizagem, superdotados e com problemas comportamentais. Portanto, a tradução exige a reconciliação de diversos interesses da clientela. Os gestores israelenses reconhecem que seu público é heterogêneo e que devem trabalhar para minimizar conflitos: “Os pais são compostos por muitos grupos de interesse e com interesses contraditórios. Quase todas as decisões terão apoiadores e oponentes. A sabedoria é fazer a ponte...” (E10). Quando Caballero (2020) investigou como questões de gênero e sexualidade são discutidas e incluídas nas práticas de gestão e ensino, ela também observou como os diretores escolares precisam gerenciar clientelas de diferentes religiões. Um vice-diretor afirmou: “Porque tem budismo, umbandista, espírita se reunindo lá na escola, entendeu?, então a gente tem, infelizmente, tem esse panorama que tem todo dia que ficar apagando [incêndios] porque sobra sempre pra direção da escola, sempre, é muito difícil” (Caballero, 2020, p. 224).

Sincronização (2b): A sincronização exige que as inconsistências – em níveis tanto individuais quanto coletivos – sejam minimizadas. Como múltiplas políticas podem ser entregues ao mesmo usuário de políticas – por exemplo, um estudante ou uma família atendida por serviços sociais – os esforços de implementação requerem sua sincronização. A coordenação é necessária para oferecer um serviço de qualidade aos cidadãos. Por exemplo, um gestor israelense de serviço social afirmou que uma família atendida pelos serviços sociais “pode ser tratada simultaneamente por três especialistas: um especialista em idosos, outro especialista em vícios e um terceiro especialista em adolescentes. Minha função como ‘médico de família’ é garantir que todos os processos convirjam para a família, e não para fragmentá-la” (S12). Em relação à clientela da política (vista de maneira coletiva), também é necessário sincronizar os serviços. Por exemplo, um diretor de escola israelense afirmou: “Se escolhermos focar a igualdade, eu me certifico de que esse tema será expresso em todas as matérias curriculares e em todas as atividades da escola” (E11). De maneira análoga, um coordenador de centro de saúde brasileiro afirmou: “Gerência é a coordenação das atividades dos diversos profissionais, para que, harmonizados entre si, resultem em qualidade dos serviços prestados” (Fernandes et al., 2009, p. 1546). A sincronização, portanto, se refere à integração de diferentes serviços finais fornecidos à mesma clientela de políticas, principalmente por meio da colaboração de GNRs comparáveis que gerenciam a provisão de serviços públicos complementares. A sincronização, definida como colaborações conjuntas, está bem-alinhada com as especificações formais de papel dos GNRs: estabelecer e manter relações contínuas com outras agências que fornecem serviços públicos à mesma clientela de políticas.

Mobilização (3b): Busca a coprodução na provisão de serviços, bem como a redução de barreiras. Especificamente, os GNRs incentivam atividades de voluntariado entre o público local, como associações de pais, conselhos locais e assembleias de crianças. No entanto, o voluntariado não é visto apenas como uma solução para a insuficiência de recursos. Em vez disso, os GNRs retratam os voluntários como coprodutores, os melhores “embaixadores” dentro da comunidade para “promover”

a implementação de serviços e incentivar a conformidade do público-alvo das políticas. Por exemplo, os diretores de escolas israelenses contaram que recrutam os pais, especialmente aqueles que têm conhecimento relevante, como advogados e contadores: “Os pais me ajudam muito a acessar o conselho municipal” (E18). De maneira análoga, [Exner \(2021\)](#) relata a fala de um GNR brasileiro: “[...] buscar a parceria de familiares para implementar determinados projetos da escola é uma estratégia que foi também mencionada. É o caso da horta, na EMEI D, que partiu da ideia de uma mãe membro do Conselho de Escola” (p. 154). Em outro caso, um diretor enfatizou o papel pedagógico do engajamento das crianças na renovação da pré-escola:

Como a gente tinha que reformar a brinquedoteca, eu e a coordenadora nos reunimos algumas crianças e a gente, semanalmente, conversava com elas pra elas darem palpites... Explicamos da verba, que a escola tem dinheiro e precisa gastar o dinheiro, e perguntamos o que elas gostariam que a gente comprasse. Quando você dá voz a elas, elas veem que é uma coisa importante, elas ficam compenetradas, e elas passaram a vir atrás de mim: “Diretor, já comprou o brinquedo!?” [...] é um papel interessante pedagógico. Mostrar para a criança que pode cobrar, construir e cobrar, porque eu me comprometi ali com eles. ([Exner, 2021, p. 145](#))

Os GNRs enfatizam o papel dos voluntários em auxiliar o público-alvo das políticas a se ajudar e mobilizam voluntários não apenas para alcançar a clientela, mas também para atuar como grupos de pressão em suas transações com superiores, buscando a obtenção de recursos governamentais adicionais. Por exemplo, os gerentes de serviços sociais israelenses observaram que, ao mobilizar os clientes da política para reclamar, eles conseguiram melhorar a prestação de serviços: “Às vezes, incentivo os moradores a reclamar... Continuo argumentando que aqui não é o local apropriado para o atendimento ao cliente. Tento recrutar muito mais pessoas para escrever para o prefeito... Talvez isso ajude” (S1). Os gestores também se envolvem na mobilização da clientela de políticas, como exemplificado por um gestor de um centro de saúde brasileiro: “Estou disponível para fazer a passeata da violência” ([Lima, 2019, p. 71](#)). Os GNRs frequentemente se encontram com membros de subgrupos sectários que constituem uma clientela difícil de trabalhar diretamente ou que resistem a algumas políticas, como setores religiosos. Por exemplo, [Soares et al. \(2022\)](#) investigaram a construção coletiva do currículo de uma escola quilombola. A gestora escolar contou aos pesquisadores que encontrou resistência entre famílias evangélicas e, portanto, elaborou estratégias de diálogo com essas famílias:

Há um grande grupo de evangélicos, e eles têm uma visão distorcida sobre africanidade. Eles acham que é macumba. Quando fazemos nossas festas, vemos que poucos pais trazem seus filhos, porque acham que não é necessário [...] Mas conseguimos reduzir isso [a resistência dos pais]. Eu digo a eles que também sou cristã, mas o que estamos oferecendo à criança é cultura. ([Soares et al., 2022, p. 12](#))

Resolução de lacunas (4b): A resolução de lacunas refere-se às tentativas gerenciais de atender às necessidades e preferências do público-alvo das políticas durante a implementação, refletindo a característica bem-documentada do trabalho de nível de rua como uma “rotina” dinâmica, inesperada e em constante mudança ([Lotta, 2015](#)). Os GNRs especificam duas estratégias principais para a resolução

de lacunas. Uma delas resolve lacunas fornecendo, de fato, soluções “sob medida”. Por exemplo, a necessidade de adaptar o conteúdo pedagógico às crenças dos pais dos alunos foi abordada por um diretor israelense: “Eu tinha que dar uma aula sobre ‘Identidade Judaica’ [seguindo uma instrução do Ministério da Educação]... Os pais aqui na escola se opuseram – não combinava com a comunidade aqui – então eu mudei... Esse é um exemplo de um milhão de coisas que eu já fiz” (E9). No Brasil, a necessidade de atender uma área maior do que a formalmente estabelecida é apontada por um gestor de centro de saúde:

Tem áreas descobertas, mesmo sem ser, fazer parte do programa a gente tem que atender esse pessoal. Tem que ir na casa também. Porque eles ficam até assim: se meu vizinho é atendido no programa, eu não sou, por quê? Eles acham que é discriminação, né? Então a gente tem que dar um jeitinho e sempre pra fazer alguma coisa pra eles. (Vanderlei, 2005, p. 188)

Lacunas que refletem objetivos contraditórios de políticas podem ser resolvidas criando fatos concretos que priorizem um deles. Por exemplo, Exner (2021) analisa um caso em que a gestão democrática colide com as orientações municipais:

Entretanto, ao mesmo tempo em que a responsividade em relação à sua clientela pode ser essencial para a consolidação de uma liderança democrática, ela pode comprometer o compromisso da liderança em relação à implementação das diretrizes municipais. É o caso das(os) gestoras(es) que, ao se verem pressionadas(os) pelas demandas das famílias para alfabetizar seus filhos ou para que a escola faça festas comemorativas tradicionais, acabam cedendo às suas vontades, mesmo que isso implique em uma implementação limitada e desalinhada com as normas municipais para a Educação Infantil. (p. 173)

A outra estratégia para a resolução de lacunas envolve tentativas dos GNRs de alterar os arranjos formais das políticas, trocando ideias e informações com níveis mais altos de gestão. Nesses casos, os GNRs tornam-se a fonte de ideias inovadoras concretas sobre como melhorar as políticas atuais. Um exemplo disso é um programa israelense criado para pais violentos, que se expandiu para uma política que tratava apenas de mães e filhos em casos de violência doméstica. No Brasil, um vice-diretor de escola relatou como elaboraram uma estratégia para valorizar o parque próximo à pré-escola: “Após ouvir reclamações de familiares quanto ao estado de um parque localizado próximo à EMEI C, a Assistente de Direção C conta que a escola tomou a iniciativa de começar a levar as crianças para esse parque. Ao ir ao parque, você acaba forçando que o poder público faça também algo por isso, né?!” (Exner, 2021, p. 161). Essa estratégia ilustra a influência ascendente dos GIs por meio de sua “síntese” de informações e da “defesa” de alternativas (Floyd & Wooldridge, 1992).

A resolução de lacunas requer cuidado e atenção constantes. A vigilância também é central para os GNRs em geral, manifestando-se na participação proativa em interações diretas de entrega de políticas. Conversar com a clientela, mesmo sobre questões não relacionadas diretamente ao serviço, também é uma prática comum, como relatado por uma gestora de creche: “Então, ser diretora não é apenas estar aqui. Eu sei das minhas responsabilidades, mas é bom quando uma mãe vem dizer que conseguiu um emprego” (Lira, 2022, p. 84).

Em resumo, a gestão de nível de rua exige a entrega simultânea de várias políticas implementadas nas ONRs. As funções gerenciais direcionadas aos subordinados de nível de rua se correlacionam com o papel bem-documentado dos gestores intermediários na esfera pública, enquanto aquelas que envolvem a clientela de políticas destacam as particularidades dos GNRs como gestores públicos e revelam sua função muitas vezes negligenciada na implementação de políticas.

DINÂMICAS DA GESTÃO DE NÍVEL DE RUA

Ao ser responsável pela provisão de um serviço específico para um público-alvo local, a gestão de nível de rua envolve ampla autonomia e discricionariedade. As dinâmicas dos GNRs, portanto, implicam diversas considerações que orientam a tomada de decisão gerencial e a constante necessidade de estabelecer prioridades – fundamentais para gerenciar a implementação de conjuntos simultâneos de políticas. De fato, os GNRs estabelecem prioridades entre diversas diretrizes, regras e expectativas de desempenho embutidas nas políticas. Determinar quais diretrizes implementar totalmente, quais implementar parcialmente e quais ignorar é parte integrante do trabalho de um GNR. As dinâmicas do GNR envolvem três conjuntos de considerações: (1) a visão pessoal dos GNRs; (2) a gestão de desempenho; e (3) a dualidade de supervisores.

(1) A visão pessoal refere-se à agenda pessoal e à autoimagem dos GNRs como gestores de “seu reino”. É enfatizada por esses gestores a importância de ter “minha visão”, “minhas prioridades” e “minha agenda” para gerenciar a implementação de políticas. A visão pessoal determina quais escolhas disponíveis os GNRs têm mais probabilidade de fazer dentro de diferentes objetivos de políticas (por exemplo, se será excelência ou igualdade); dentro de diferentes ferramentas de políticas (por exemplo, se punir ou prevenir); e dentro de subpopulações (por exemplo, se focar mulheres ou idosos).

Quando a visão pessoal orienta a preferência por uma ação, os entrevistados geralmente explicam a lógica das decisões de alocação de recursos: “Acredito em investir na prevenção, por isso invisto principalmente em patrulhas e na presença da polícia... No entanto, [outros GNRs] acreditam que, para reduzir o crime, é preciso pegar o maior número possível de criminosos, por isso investem no trabalho de detetive” (P29). Escolher entre diferentes objetivos em contextos educacionais pode significar, por exemplo, priorizar metas pedagógicas, gestão democrática ou cumprimento de regras. Exner (2021) discute os perfis de gestores de pré-escolas e propõe uma tipologia com quatro tipos de liderança: pedagógica, democrática, reguladora e articuladora. Enquanto uma liderança pedagógica valoriza atividades como a qualificação da equipe e o alinhamento da concepção pedagógica na escola, uma liderança reguladora concentra-se nos aspectos legais e administrativos do trabalho. Exner (2021) argumenta que a trajetória pessoal e os valores de cada gestor influenciam como eles atuam. Por exemplo:

o caso da Gestora A [perfil regulador], que em sua trajetória trabalhou no setor de contabilidade da Secretaria Regional de Educação e, hoje em dia, na prática cotidiana, incorpora um conjunto de práticas desse campo no jardim de infância, o que contribui para uma boa gestão do orçamento e uma maior captação de recursos para a associação de pais e professores. (Exner, 2021, p. 168)

(2) A gestão de desempenho é frequentemente mencionada em referência às considerações na tomada de decisão. Independentemente de concordarem ou não com ela, os gestores reconhecem que não pode ser ignorada e deve ser atendida. Por exemplo, um diretor de uma escola israelense afirmou: “É impossível ignorar o fato de que as escolas atualmente ainda são julgadas com base em realizações e notas; não se pode ignorar isso... Não é só o Ministério da Educação que analisa os resultados, o prefeito e os pais também julgam as escolas de acordo com essas notas (E10)”. De maneira semelhante, [Oliveira \(2013\)](#) descreve a seguinte situação em uma escola:

A Coordenadora Pedagógica e a Vice-Diretora apresentaram e lembraram as demandas referentes a datas ou procedimentos relacionados às políticas curriculares da Secretaria Municipal ou às avaliações externas de forma neutra, sem julgar ou criticar, argumentando que essa é uma demanda para todas as escolas e deve ser cumprida. (p. 33)

Em alguns momentos, os GNRs elogiam a gestão de desempenho como uma estratégia que dissipa incertezas e, assim, os ajuda a melhorar a gestão da implementação. Dessa forma, suas decisões gerenciais frequentemente seguem a lógica das métricas de desempenho, utilizando-as para planejar e monitorar o trabalho. Um gestor de serviços sociais israelenses disse: “Pela primeira vez, como gerente, consegui obter o mapeamento de todas as atividades realizadas com as famílias e os resultados alcançados... De acordo com essas [informações], é possível tomar decisões mais informadas e inteligentes sobre o que fazer em seguida” (S3). Analogamente, o gestor de uma unidade de saúde brasileira relatou: “A gente tem aqui como entrar no e-SUS. [...] Então assim, geralmente no começo de mês eu sento com eles e a gente conversa, como que tá, tem que melhorar isso aqui, onde tem que aumentar mais, né?, na produção” ([Silva et al., 2023, p. 13](#)).

Em outros casos, no entanto, os GNRs também expressam suas críticas à gestão de desempenho, pois são forçados a modificar ações de implementação para atender aos objetivos das métricas. Tais modificações frequentemente ocorrem à custa de atividades que eles consideram mais eficazes e valiosas: “A administração do tempo tem de ser revista, esse monte de simulado do simulado do simulado... e eu acho que está faltando a escola poder respirar um pouco para trabalhar os seus projetos pedagógicos internos” ([Oliveira, 2013, p. 35](#)).

A maioria dos GNRs modifica parcialmente as atividades de implementação para satisfazer as exigências dos superiores, sem abrir mão do que acreditam ser mais importante: “De todos os indicadores exigidos, escolho aquele que tentarei atingir em seu nível mínimo necessário para que meu chefe não me incomode” (P6). No outro extremo do *continuum*, alguns GNR estão dispostos a “pagar um preço” para insistir no que acreditam ser o caminho certo, mesmo que isso contradiga as expectativas de medição: “Você é medido pelo número de acusações e prisões até o final dos processos. No entanto, consegui reduzir o crime na cidade de uma maneira diferente [com patrulhas de bairro]. Recebi um zero [no sistema de medição], mas não estou disposto a fazer coisas que acredito serem piores só para parecer bom em termos de desempenho de medição” (P22).

(3) A dualidade de supervisores é frequentemente caracterizada como o dilema enfrentado pelos GNRs quando precisam executar decisões de políticas fornecidas por duas fontes autoritativas diferentes,

ou seja, os governos central e local, resultando em uma dissonância gerencial nas atividades de implementação. Por exemplo, um diretor escolar israelense disse “Os diretores de escola são ‘marionetes’, amarrados em uma corda pelo Ministério e na outra pela autoridade local. Você não deve incomodar nenhum deles; você quer obter o máximo possível de fundos e orçamentos de cada um” (E1). De maneira análoga, um gestor de unidade de saúde afirmou: “O planejamento de eventos da secretaria é diferente do meu, que é diferente do distrito [...]” (Cubas, 2005, p. 281). Em resumo, as dinâmicas da gestão de implementação revelam um aspecto crucial da gestão da entrega simultânea de políticas para uma clientela coletiva de políticas. Apesar de sua posição organizacional como gestores e de suas ambições de carreira para promoções, as atitudes dos GNRs na tomada de decisões gerenciais mostram que eles se veem como agentes que atuam em prol de seu público-alvo local.

DISCUSSÕES E CONCLUSÃO

A literatura existente, em grande parte, considera a implementação indistinguível das ações de entrega realizadas pela burocracia de nível de rua, desconsiderando os aspectos gerenciais da implementação. Este estudo adota o conceito de gestão de nível de rua de [Gassner e Gofen \(2018\)](#) para analisar quais são as funções e dinâmicas próprias dos GNRs. Diferentemente de [Gassner e Gofen \(2018\)](#), as quais analisam as funções dos GNRs primordialmente perante a clientela da política, neste artigo observamos quatro funções gerenciais que são realizadas tanto em relação aos subordinados quanto à clientela: tradução, sincronização, mobilização e resolução de lacunas.

Observamos que tanto em Israel como no Brasil tais funções gerenciais são executadas por GNRs em relação aos seus subordinados e às clientelas de políticas de diferentes setores. Tal achado em contextos tão diversos – tanto de políticas públicas como de países – sugere que tais funções são comuns e caracterizam a natureza do trabalho dos GNRs. Compreender isso tem implicações teóricas e práticas. Implicações teóricas ao aportar à literatura nacional e internacional uma compreensão mais profunda sobre a atuação e papéis desses atores que são centrais, mas pouco estudados na literatura. Além disso, os achados contribuem para compreender quais são as especificidades dos GNRs enquanto um tipo específico de gestor intermediário ou BME, contribuindo para a construção de tipologias nesse campo ([Cavalcante et al, 2018](#)). Em termos de contribuição prática, ao compreender a atuação desses GNRs, é possível avançar na proposição de perfil de competências que inspirem a seleção, formação e avaliação desses gestores. No Brasil, há milhares de GNRs gerenciando serviços de educação, saúde, assistência, segurança, entre outros. Avançar na compreensão do que esses gestores fazem, do que precisam fazer e de com quem se relacionam é central para melhoria dos serviços públicos.

A análise também mostra o impacto da visão pessoal dos GNRs, a especificidade das estratégias de gestão de desempenho e os desafios derivados da dualidade de supervisores na gestão da implementação. Isso ajuda a revelar dinâmicas adicionais frequentemente negligenciadas sobre as lacunas de implementação. Mecanismos constantes de priorização no trabalho fornecem amplas evidências da necessidade urgente de atenção ao *status* dos GNRs como um nível mediador, posicionado entre

vários públicos – um público local, superiores do governo central e local e BNRs – constantemente reconciliando demandas plurais e dinâmicas em ambientes de recursos escassos.

Pesquisas futuras podem contribuir para compreender ainda mais a atuação e importância dos GNRs como uma categoria analítica. Elas podem focar outras ONRs e tipos suplementares de dinâmicas de gestão de nível de rua, como prestígio profissional e contextos de implementação. A interação dos GNRs com superiores, como com os órgãos centrais das políticas e atores políticos locais ou centrais, também precisa ser mais explorada por estudos futuros que observem as capacidades e limitações desses gestores para implementarem serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- Balogun, J. (2003). From blaming the middle to harnessing its potential: Creating change intermediaries. *British Journal of Management*, 14(1), 69-83. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00266>
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. MIT Press
- Breit, E., Andreassen, T., & Salomon, R. (2016). Modification of public policies by street-level organisations: An institutional work perspective. *Journal of Social Policy*, 45(4), 709-728. <https://doi.org/10.1017/S0047279416000246>
- Brodkin, E. (2007). Bureaucracy redux: Management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 1-17. <https://doi.org/10.1093/jopart/muj019>
- Brodkin, E. (2013). Street-level organizations and the welfare state. In E. Z. Brodtkin & G. Marston (Eds.), *Work and the welfare state: Street-level organizations and workfare politics* (pp. 17-34). Georgetown University Press.
- Caballero, A. (2020). *A atuação de gestoras/es escolares da Rede Municipal de Ensino de Campinas na produção de currículos de gênero* (Mestrado em Educação, Universidade Estadual de Campinas).
- Cavalcante, P., & Lotta, G. (Orgs.). (2015). *Burocracia de médio escalão: Perfil, trajetória e atuação*. ENAP.
- Cavalcante, P., Lotta, G., & Yamada, E. (2018). Exploring mid-level bureaucracy: A tentative typology. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 26, 187-222. <https://doi.org/10.1590/0103-335220182605>
- Chen, C., Berman, E., & Wang, C.-Y. (2014). Middle managers' upward roles in the public sector. *Administration & Society*, 49(5), 700-729. doi:10.1177/0095399714546326
- Clandinin, D., & Connelly, M. (2000). *Narrative inquiry: Experience and story in qualitative research*. Jossey-Bass.
- Cubas, M. (2005). Local planning: The speech of Basic Health Care Center manager. *Rev. Bras. Enfer.*, 58 (3), 278 – 283. <https://doi.org/10.1590/S0034-71672005000300005>
- Currie, G., & Procter, S. (2005). The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy. *Journal of Management Studies*, 42(7), 1325-1356. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2005.00546.x>

- Denzin, N. & Lincoln, Y. S. (2011). The SAGE handbook of qualitative research. Sage.
- Exner, M. K. (2021). A construção contextual das lideranças escolares: Um estudo sobre a educação infantil paulistana. Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo 206 f.
- Fernandes, L., Machado, R., & Anschau, G. (2009). Gerência de serviços de saúde: Competências desenvolvidas e dificuldades encontradas na atenção básica. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(suppl 1), 1541-1552. doi:10.1590/S1413-81232009000800028
- Floyd, S., & Wooldridge, B. (1992). Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note. *Strategic Management Journal*, 13(S1), 153-167. <https://www.jstor.org/stable/2486358>
- Floyd, S., & Wooldridge, B. (1994). Dinosaurs or dynamos? Recognizing middle management's strategic role. *Academy of Management Perspectives*, 8(4), 47-58. <https://www.jstor.org/stable/4165222>
- Floyd, S., & Wooldridge, B. (1997). Middle management's strategic influence and organizational performance. *Journal of Management Studies*, 34, 465-485. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00059>
- Gassner, D., & Gofen, A. (2018). Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 551-568. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy051>
- Gassner, D., & Gofen, A. (2019). Coproduction investments: Street-level management perspective on coproduction. *Cogent Business & Management*, 6(1), 1-20. <https://doi.org/10.1080/23311975.2019.1617023>
- Gatenby, M., Rees, C., Truss, C., Alfes, K., & Soane, E. (2015). Managing change, or changing managers? The role of middle managers in UK public service reform. *Public Management Review*, 17(8), 1124-1145. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.895028>
- Gofen, A., Blomqvist, P., Needham, C., Warren, K., & Winblad, U. (2019). Negotiated compliance at the street level: Personalizing immunization in England, Israel and Sweden. *Public Administration*, 97(1), 195-209. <https://doi.org/10.1111/padm.12557>
- Gofen, A., & Lotta, G. (2021). Street-level bureaucrats at the forefront of pandemic response: A comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(1), 3-15. <https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1861421>
- Gofen, A., Meza, O., & Moreno-Jaimes, C. (2023). Frontline organizations as experimental settings for policy change: Why public management matters even more. *Public Management Review*, 26 (7) 1-22. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2171095>
- Grøn, H. C., Bro, L., & e Andersen, L. (2020). Public managers' leadership identity: Concept, causes, and consequences. *Public Management Review*, 22(11), 1696-1716. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1645875>

- Hales, C. (2006). Moving down the line? The shifting boundary between middle and firstline management. *Journal of General Management*, 32(2), 31-55. <https://doi.org/10.1177/030630700603200203>
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1995). *Ethnography: Principles in practice*. Routledge.
- Harrits, G., & Møller, M. (2014). Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. *Public Management Review*, 16(4), 447-480. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841980>
- Henderson, A., & Borry, E. (2020). The emotional burdens of public service: Rules, trust and emotional labour in emergency medical services. *Public Money & Management*, 43 (5) 1-10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1831180>
- Hill, H. (2003). Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282. <https://doi.org/10.1093/jpart/mug024>
- Keulemans, S., & Groeneveld, S. (2019). Supervisory leadership at the frontlines: Street-level discretion, supervisor influence, and street-level bureaucrats' attitude towards clients. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30(2), 307-323.
- Lima, K. (2019). *Sentidos do trabalho para gerentes de unidades básicas de saúde em contextos de vulnerabilidades* (Dissertação de mestrado em Saúde e Enfermagem, Universidade Federal de Minas Gerais).
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy* (30a ed.) Russell Stage Foundation.
- Lira, P. (2022). *O diretor escolar e as práticas de colaboração em construção na escola pública municipal de São Paulo* (Dissertação de mestrado em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo).
- Lotta, G. (2015). *Burocracia e implementação de políticas de saúde: Os agentes comunitários na estratégia Saúde da Família*. Editora Fio Cruz.
- Lotta, G., & Kirschbaum, C. (2021). How street-level bureaucrats use conceptual systems to categorise clients. *Policy & Politics*, 49(4), 531-551. <https://doi.org/10.1332/030557321X16292224578150>
- Luiz, M., Gomes, R., & Silva, C. (2016). Políticas públicas brasileiras e práticas democráticas de diretores escolares. *Revista Política e Gestão Educacional* [on-line], 20(2), 185-201. doi:10.22633/rpge.v20.n2.9459
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature : The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* (J-PART), 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- McGurk, P. (2009). Developing 'middle leaders' in the public services? The realities of management and leadership development for public managers. *International Journal of Public Sector Management*, 22 (6), 464-477. <https://doi.org/10.1108/09513550910982841>
- Meynhard, T., & Diefenbach, F. (2012). What drive entrepreneurial orientation in the public sector? Evidence from Germany's Federal Labor Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 761-792. doi:10.1093/jopart/mus013

- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26(3), 322-341. <https://doi.org/10.1287/mnsc.26.3.322>
- Møller, A. M., & Grøn, C. H. (2024). Street-level leadership: Re-conceptualizing the role of the manager. *Review of Public Personnel Administration*, 44(3), 544-565. <https://doi.org/10.1177/0734371X231155357>
- Oliveira, A. C. P. (2013). Política pública e gestão escolar: Um estudo de caso no Rio de Janeiro. *Jornal de Políticas Educacionais*, 7(14). doi:10.5380/jpe.v7i14.31530
- Paixão, L. (2017). *O olhar do diretor escolar sobre sua função* (Dissertação de mestrado em Estudos Profissionais Especializados em Educação, Politécnico do Porto).
- Richards, G., & Duxbury, L. (2015). Work-group knowledge acquisition in knowledge intensive public-sector organizations: An exploratory study. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25, 1247-1277. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu034>
- Ridder, H, Bruns, H.-J., & Spier, F. (2006). Managing implementation processes: The role of public managers in the implementation of accrual accounting – Evidence from six case studies in Germany. *Public Management Review*, 8(1), 87-118. <https://doi.org/10.1080/14719030500518857>
- Sabatier, Paul A. (1986) Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6 (1), 21–48. <https://www.jstor.org/stable/3998354>
- Silva, L., Sousa, M., & Íñiguez-Rueda, L. (2023). A visão de gerentes de atenção básica à saúde sobre suas atribuições. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 33, e33075. doi:10.1590/s0103-7331202333075
- Smith, D. (1965). Front-line organization of the state mental hospital. *Administrative Science Quarterly*, 10(3), 381-399. <https://doi.org/10.2307/2391474>
- Soares, D., Maroun, K., & Soares, A. (2022). A construção social de uma escola quilombola: A experiência da Comunidade Caveira, RJ. *Revista Brasileira de Educação*, 27, e270011. doi:10.1590/s1413-24782022270011
- Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage.
- Thomas, R., & Linstead, A. (2002). Losing the plot? Middle managers and identity. *Organization*, 9(1), 71-93. <https://doi.org/10.1177/135050840291004>
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Vanderlei, M. (2005). *O gerenciamento na estratégia da saúde da família: O processo de trabalho dos gestores e dos gerentes municipais de saúde em municípios do estado do Maranhão* (Tese de doutorado em Enfermagem em Saúde Pública, Universidade de São Paulo).
- Vanderlei, M., & Almeida, M. C. (2007). A concepção e prática dos gestores e gerentes da estratégia de saúde da família. *Ciência & Saúde Coletiva*, 12(2), 443-453. doi:10.1590/S1413-81232007000200021

- Vieira, A., & Bussolotti, J. M. (2018). Gestão escolar: Um estudo de caso sobre Escolas Técnicas. *Interação: Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão*, 20(1), 45-70. 10.33836/interacao.v20i1.167
- Winter, S. C. (2006) Implementation. In Handbook of Public Policy, eds. B. Guy Peters and Jon Pierre, 151–66. Sage.
- Zhang, H., Yang, L., Walker, R., & Wang, Y. (2022). How to influence the professional discretion of street-level bureaucrats: Transformational leadership, organizational learning, and professionalization strategies in the delivery of social assistance. *Public Management Review*, 24(2), 208-232. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1805919>

AGRADECIMENTOS

Gabriela Lotta agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelos auxílios 2023/06781-6 e 2019/13439-7 (CEPID CEM) e ao CNPq pela Bolsa de Produtividade em Pesquisa (308561/2021-0).

Gabriela Thomazinho agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) pelos auxílios 2013/07616-7, 2020/15430-4 e 2025/06737-2.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

Dados não disponíveis. O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Anat Gofen: Conceitualização, curadoria de dados, análise formal, aquisição de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Gabriela Lotta: Conceitualização, curadoria de dados, análise formal; Investigação; Metodologia; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Gabriela Thomazinho: Conceitualização, curadoria de dados, análise formal; Investigação; Metodologia; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.